

## Riformare per peggiorare?

### Il passaggio alle Regioni delle competenze su appalti e lavori pubblici promette di rendere irreversibile la crisi dell'architettura in Italia

Carlo Ratti

**1** «Non capisco come mai un Paese così bello come l'Italia faccia oggi dell'architettura così brutta». Più o meno così si interrogava Jean Nouvel un paio d'anni fa a New York <sup>1</sup>. A prima vista può sembrare una valutazione un po' brutale, ma non è l'unica. Negli ultimi tempi si sono moltiplicati gli appelli sullo stato critico dell'architettura nel nostro Paese <sup>2</sup>. Se l'Italia ha avuto un ruolo centrale nelle vicende architettoniche del Novecento, oggi sembra occupare una posizione periferica e marginale. A conferma di ciò –qualora ce ne fosse bisogno– il ridotto numero di pubblicazioni di opere italiane contemporanee sulle riviste internazionali di settore, notevolmente inferiore a quello di paesi comparabili come Francia, Germania e Regno Unito <sup>3</sup>.

Quali le cause? Le ipotesi correntemente avanzate dagli addetti ai lavori sono molteplici. C'è chi sottolinea la scarsa preparazione della committenza privata, incapace, al di là delle prestazioni di base che vengono normalmente richieste a un edificio, di cogliere quelle opportunità in termini di immagine, marketing e sviluppo, che offre un ambiente ben progettato rispetto a uno di qualità scadente. C'è chi stigmatizza la crisi della formazione universitaria, con la creazione di facoltà d'architettura disperse nelle sedi periferiche più improbabili (come si fa a creare da un giorno all'altro un buon corso di laurea in architettura a Roccamannuccia, quando per questa disciplina è essenziale una pratica costante a stretto contatto con progettisti carismatici e di valore?). C'è chi denuncia l'anomalia italiana dei geometri: una categoria professionale che non possiede una formazione di livello universitario; ma che può incidere pesantemente sul territorio. C'è poi anche chi addossa parte delle responsabilità all'arretratezza delle grandi imprese di costruzione: «Nell'arco di pochi anni, per un insieme di motivi che sarebbe lungo qui trattare, l'industria edilizia nazionale ha dilapidato un patrimonio di saperi e competenze <sup>4</sup>». C'è infine chi fa notare lo scarso *appeal* dell'architettura nel nostro Paese: mentre altrove essa tiene banco su quotidiani e riviste non specialistiche, in Italia essa resta, con poche lodevoli eccezioni, «la grande dimenticata» della celebre invettiva di Bruno Zevi <sup>5</sup>. A Barcellona, per esempio, la stampa entra continuamente nel merito dei progetti urbani in divenire ed esalta la figura dell'architetto con toni che a volte ci fanno sorridere: le cronache rosa si occupano del flirt tra Ricardito Bofill e la nota cantante Paulina Rubio, mentre quelle religiose seguono con apprensione il processo di beatificazione di Antoni Gaudí!

Ciascuna delle motivazioni sopra esposte potrebbe essere dibattuta in dettaglio, e riscuoterebbe probabilmente approvazioni da parte di alcuni e critiche da parte di altri. Su un aspetto, però, si registra un consenso quasi unanime: l'attuale situazione di crisi è in parte legata al quadro normativo sui lavori pubblici, la cosiddetta legge Merloni. Una legge che, si dice, non prevede nessun incentivo per la qualità dell'architettura. Se lo Stato, committente delle opere più significative e importanti, è poco virtuoso ed esigente dal punto di vista qualitativo, che cosa ci si può aspettare dai privati?

Non sono mancate, negli anni passati, reiterate invettive sulla legge Merloni da parte di autorevoli esponenti del mondo professionale e accademico <sup>6</sup>, tanto che non varrebbe la pena di riprendere l'argomento in questa sede se una nuova iniziativa, passata sotto silenzio da quotidiani e riviste, non stesse per modificare radicalmente la situazione, segnando probabilmente il destino architettonico del nostro Paese per i prossimi decenni. In applicazione della riforma federalista della Costituzione italiana, le competenze sulla regolamentazione dei lavori pubblici stanno passando alle regioni. Le quali hanno predisposto una bozza di Testo Unico per gli appalti, approvata nei mesi scorsi <sup>7</sup>. L'intero quadro normativo a cui dovranno sottostare i progettisti, insomma, sta per cambiare. Dal punto di vista della qualità, probabilmente in peggio.

**2** Ma andiamo con ordine. Per valutare la portata dei cambiamenti in corso è necessa-

rio partire proprio dalla normativa oggi in vigore. La legge 109/94, nella sua versione iniziale, venne proposta circa dieci anni fa dall'allora ministro dei Lavori Pubblici Francesco Merloni. L'Italia era in una situazione di emergenza, a seguito degli scandali di Tangentopoli. Bisognava porre fine a una stagione in cui gli incarichi di progettazione e realizzazione delle opere pubbliche venivano assegnati con logiche di lottizzazione, in base all'appartenenza a partiti politici. Senza contare il fatto che la legge di riferimento vigente all'epoca, il regio decreto 350 del 1895, necessitava di una revisione. Ricorda Francesco Merloni: «Quando fui nominato ministro dei Lavori Pubblici trovai una brutta situazione: tutti gli appalti per le opere pubbliche erano assegnati mediante trattativa privata o con gare pilotate. La spinta di Tangentopoli fu decisiva per un cambiamento di direzione: io bloccai le trattative private e imposi gare d'appalto trasparenti, ottenendo buoni risultati; poi ci fu la presentazione del progetto della nuova legge».

La legge ebbe un iter avventuroso e venne approvata *in articulo mortis* dal governo Amato, poche ore prima dello scioglimento delle Camere da parte dell'allora Capo dello Stato, Oscar Luigi Scalfaro. Nacque con intenti moralizzatori, cercando di eliminare quegli elementi di arbitrarietà che erano stati alla base della precedente degenerazione del sistema. Da questo punto di vista non si possono negare effetti positivi. Sempre Francesco Merloni: «Tanto per fare un esempio su quali sono i risultati sul piano dell'economia, la Banca Centrale Europea ha stimato che, dopo l'entrata in vigore della legge (e la fine di Tangentopoli) il costo medio degli appalti pubblici sia diminuito del 25%».

Perché allora la legge viene correntemente considerata così nefasta per l'architettura? Proprio come reazione a Tangentopoli, essa ha cercato di ricondurre a parametri oggettivi tutti gli aspetti della realizzazione di una grande opera pubblica, inclusa la sua progettazione. Il risultato è che una prestazione intellettuale dall'alto valore creativo come quella di un architetto viene trattata quasi alla stregua di una fornitura di calcestruzzo. La procedura principale oggi seguita dalle amministrazioni pubbliche in Italia per individuare un professionista è, infatti, la cosiddetta «gara per l'affidamento di servizi di progettazione» (o gara su curriculum): uno strumento che si basa sull'offerta economicamente più vantaggiosa e sulla rigida applicazione di parametri burocratici – come fatturato, numero di computer a disposizione e opere analoghe precedentemente realizzate. Questo criterio si potrebbe riassumere così: hai già progettato novantanove palazzetti dello sport, belli o brutti che siano? Allora puoi progettare anche il prossimo.

Tutto ciò ha avuto effetti perversi sull'architettura del nostro Paese. La gara su curriculum, infatti, stabilisce come selezionare un progettista, ma non come motivarlo perché fornisca una prestazione architettonica di qualità. Un approccio del genere è particolarmente rischioso in un campo in cui l'impegno necessario per produrre un buon progetto non è nemmeno lontanamente confrontabile con quello richiesto da un progetto ordinario, scopiazzato in fretta da un manuale. Alcune gare, affidate a progettisti responsabili, hanno avuto esiti felici. In generale, però, non è garantita la scelta di un professionista di qualità, ma semplicemente di uno coi «numeri giusti». Emblematico ad esempio il caso di Torino, dove per la riconversione delle ex-Officine Grandi Riparazioni Ferroviarie, importante struttura Ottocentesca che l'amministrazione comunale vorrebbe adibire a *urban center*, è stato preferito un raggruppamento capeggiato da un'anonima società di ingegneria all'architetto spagnolo Oriol Bohigas, in base all'esame dei rispettivi numeri e all'accuratezza nella compilazione delle domande di partecipazione.

Un altro effetto nefasto è che i giovani progettisti all'inizio della loro carriera, quelli che potrebbero contribuire al rinnovamento della professione nel nostro Paese, sono oggi completamente tagliati fuori, non potendo disporre di un adeguato portfolio di opere realizzate. Di solito tendono a imporsi le grandi società di ingegneria, a volte proprio le

stesse che si sono costruite un curriculum imbattibile nei discussi anni di tangenti. La legge Merloni prevede anche metodi alternativi per l'individuazione di un progettista, come il concorso di progettazione: ma questi strumenti non sono incentivati e risultano oggi minoritari <sup>8</sup>.

Pur avendo prodotto effetti positivi nella gestione dei lavori pubblici, la legge non sembra quindi efficace dal punto di vista della qualità dell'architettura. Un'opinione condivisa anche dallo stesso Francesco Merloni, che oggi commenta: «Bisogna puntare tutta l'attenzione e l'impegno sulla progettazione. Questo, infatti, è il vero esercizio intellettuale in cui si esprimono l'innovazione e la creatività. In questi anni in Italia è mancata la cultura del progetto, e questa tendenza va invertita. Gli incentivi possono nascere soprattutto dal confronto e dall'emulazione. Bisogna dare più spazio e più risorse al momento della progettazione, rispetto a quello dell'esecuzione: basta pensare che, in Inghilterra, per le opere di restauro dei monumenti si destina alla progettazione fino al 28% del costo complessivo. Infine, credo si debba prestare attenzione, in modo obiettivo e senza pregiudizi, anche ai contributi che possono nascere da giovani all'inizio della loro carriera. E, anche in questo caso, sono i concorsi di progettazione che possono far emergere le idee veramente nuove».

**3** I commenti di Francesco Merloni sembrano indicare una direzione interessante verso cui modificare l'attuale normativa sui lavori pubblici, alla luce dei risultati dello scorso decennio. Certo, bisognerà iniziare a discutere di quali siano gli strumenti effettivamente in grado di incentivare l'architettura di qualità <sup>9</sup>: concorsi aperti, concorsi con selezione su curriculum, concorsi di idee, concorsi con giurie pubbliche o popolari, gare che valutino non solo la quantità di opere realizzate da un progettista ma anche il loro valore (per esempio in base al numero di pubblicazioni su riviste internazionali, come certificato da indici quali API e Avery, o il piazzamento nei concorsi di idee, come avviene in Olanda al fine di promuovere l'ascesa dei giovani). Ci si potrebbe ispirare a diversi modelli europei, come quelli di Francia e Inghilterra. Queste esperienze dimostrano che una buona normativa può contribuire a risollevare le sorti architettoniche di un Paese. Renzo Piano, in un forum sul sito internet [www.architettura.it](http://www.architettura.it) <sup>10</sup>, ricorda i cambiamenti verificatisi in Francia una ventina di anni fa: «È cambiato tutto, proprio perché è diventato obbligatorio fare concorsi. I committenti si sono organizzati, i comuni oggi sanno come procedere, la musica è cambiata. Perché uno degli effetti dei concorsi è anche quello di moralizzare la committenza, che deve diventare molto più attenta».

In quale direzione va la bozza di Testo Unico predisposta oggi alle regioni per rimpiazzare la legge Merloni, a seguito della riforma federalista della Costituzione? Esattamente nella direzione contraria a quanto sopra esposto. L'ultima versione approvata continua a considerare la prestazione creativa di un architetto al pari di una qualsiasi altra fornitura di beni o servizi. Il concetto di qualità della progettazione sembra piuttosto alieno. Nel testo la parola "architettura" compare solo cinque volte in sessantasette pagine – quattro volte nell'accezione "architettura della legge" o "architettura dell'articolo". Soltanto in un paio di casi si parla sfuggevolmente di "qualità" o "pregio architettonico". Racconta Massimo Gallione, Vice-Presidente del Consiglio Nazionale degli Architetti: «Abbiamo presentato diversi emendamenti. Molti di essi sono stati accolti, anche se non in misura sufficiente per cambiare l'impostazione complessiva del testo. Quest'ultimo, infatti, non è ancora particolarmente orientato verso la necessità dei cittadini di godere di architetture e spazi pubblici di qualità. In questo senso non possiamo dirci soddisfatti». La bozza, insomma, non incentiva la qualità della progettazione. Da questo punto di vista ricalca l'attuale legge Merloni, forse peggiorandola. Bisogna poi aggiungere un'altra considerazione. Se oggi abbiamo un'insoddisfaccen-

te legge nazionale, domani ne avremo probabilmente venti: una per ogni regione, declinata a partire dalla bozza di Testo Unico oggi approvata. È difficile prevedere quali saranno gli effetti di una tale situazione, visto che non è ancora chiara l'entità delle varianti che verranno apportate. Ma sorgono gravi motivi di preoccupazione, come fa notare Claudio De Albertis, presidente dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili: «Bisogna fare i conti col velleitarismo legislativo delle regioni, ciascuna delle quali sta promulgando leggi particolari per normare questo o quell'aspetto. Non se ne può più. Il risultato è un notevole intralcio all'attività delle nostre imprese, di per sé nomadi sul territorio». Anche il professor Mario Comba, ordinario di Diritto pubblico comparato all'Università di Torino, esprime le sue perplessità: «Molti aspetti legislativi si chiariranno presto con il disegno di legge La Loggia (attuativo della riforma della Costituzione), con la direttiva Europea sugli appalti e con la prossima sentenza della Corte Costituzionale sulle competenze statali in materia di servizi pubblici locali. Ma si sta profilando un quadro complesso. Ci saranno normative sugli appalti pubblici diverse non solo da regione a regione, ma anche all'interno di ciascuna di esse, visto che lo Stato continuerà a occuparsi delle grandi infrastrutture. Quale procedura si dovrà seguire per costruire, ad esempio, un ponte sul Ticino?».

Le nuove leggi regionali, insomma, lungi dal porre rimedio alla grave crisi del nostro Paese, rischiano di acuirlo. Anche se è in fase di elaborazione, con grandi fanfare, una legge nazionale sull'architettura, non si capisce ancora quali potrebbero essere le eventuali ricadute sulle competenze locali. È il momento di discuterne, di avanzare proposte, prima che le normative regionali, ora in dirittura d'arrivo, diventino operative. Con la consapevolezza che da questa battaglia dipenderanno i destini dell'architettura nazionale per i prossimi decenni. È vero, come sostiene Mario Fazio, che «non si può progettare bene per decreto». Una legge non basta, ci vuole anche una forte volontà; ma se passano leggi come quelle proposte, probabilmente sarà difficile progettare bene – con tutta la miglior volontà.

#### Note

- 1 Conversazione con l'autore in occasione dell'apertura della mostra *Brazil: Body and Soul* al Guggenheim Museum di New York. In parte riportata su «Domenica», supplemento culturale del «Sole 24 Ore» del 16 dicembre 2001 (*L'architetto seduce*).
- 2 Cfr. per esempio le dichiarazioni di Paolo Portoghesi, Paolo Zermani, Michele Achilli e Fabrizio Rossi Prodi sul «Corriere della Sera» del 26 maggio 2003 (*L'architetto: no, preferiamo l'architect*).
- 3 Il numero di pubblicazioni per Paese sulle principali riviste di architettura può essere agevolmente verificato sull'*Architectural Publications Index* (API) del Royal Institute of British Architects.
- 4 Alberto Ferlenga, *Concorsi in Italia: opportunità e pericoli*, «Casabella», 712, giugno 2003.
- 5 Bruno Zevi, *Saper vedere l'architettura*, Einaudi, Torino 1948.
- 6 Cfr. ad esempio Marco De Michelis, *Funzionano i concorsi in Italia?*, «Domus», 841, ottobre 2001.
- 7 Il testo, disponibile su Internet [www.itaca.org](http://www.itaca.org), ha acquisito nei mesi scorsi il parere favorevole della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome.
- 8 Il numero molto ridotto di concorsi di progettazione, sia rispetto alle gare su curriculum, sia rispetto agli altri Paesi europei, può essere verificato sul sito [www.europaconcorsi.com](http://www.europaconcorsi.com), che contiene un vasto database su gare e concorsi di progettazione.
- 9 Su questo punto si è espresso ripetutamente il Consiglio Nazionale degli Architetti negli scorsi anni.
- 10 <http://www.architettura.it/concorsi/forum/>.